



Économie et institutions

14 | 2010

Les mots du développement

« Qui ne dit mot consent – qui consent ne dit mot »

L'usage du mot « consensus » dans le vocabulaire du développement

Bruno Lautier



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ei/206>

DOI : 10.4000/ei.206

ISSN : 2553-1891

Éditeur

Association Économie et Institutions

Édition imprimée

Date de publication : 30 mai 2010

Pagination : 41-68

ISSN : 1775-2329

Référence électronique

Bruno Lautier, « « Qui ne dit mot consent – qui consent ne dit mot » », *Économie et institutions* [En ligne], 14 | 2010, mis en ligne le 31 janvier 2013, consulté le 22 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ei/206> ; DOI : 10.4000/ei.206

Revue Économie et institutions

« Qui ne dit mot consent-qui consent ne dit mot ».
L'usage du mot « consensus » dans le vocabulaire du
développement

Bruno Lautier¹

Introduction

L'usage répété du mot *consensus* en matière de développement date du « consensus de Washington ». Les débats autour de cette expression, forgée par John Williamson (1990), ont été nombreux ; mais, en général, ils ont porté plus sur les célèbres dix mesures de libéralisation proposées que sur le mot même de consensus. Williamson (1999, p.1), pourtant, dix ans plus tard, interroge le devenir de l'expression qu'il a créée, et écrit : « l'expression *Consensus de Washington* invite à penser que les réformes économiques libérales des deux dernières décades ont été imposées par les institutions sises à Washington comme la Banque Mondiale plutôt que d'avoir résulté d'une convergence intellectuelle qui, je crois, leur est sous-jacent »².

Deux types de consensus s'opposent donc d'emblée ; l'un, faux ou fallacieux, serait « imposé ». Le « vrai » consensus, lui, serait le résultat d'un processus de « convergence intellectuelle ». Mais, qu'il s'agisse de l'un ou de l'autre, le résultat est là : il y a consensus. Et, depuis 20 ans, les consensus se sont multipliés dans le domaine du développement. Souvent porteurs du nom de la ville où s'est tenue une conférence planétaire, forcément décisive pour l'humanité (Copenhague, Monterrey, Beijing, Le Caire...), ayant des objets divers (la population, l'alimentation, le financement du développement, la pauvreté, l'environnement...), les consensus sont bien la manifestation de l'existence d'une pensée unique. Non pas de LA pensée unique (néo-libérale), puisque celle-ci peut être remise en question par une autre pensée unique ; mais le fait même qu'il y ait, à un moment donné et sur un sujet donné, une pensée unique, consensuelle.

Les sciences sociales du développement, depuis leur origine, se sont constituées autour du débat : débat entre paradigmes théoriques, débat entre lignes politiques, débat entre différents types

¹ UMR « Développement et Sociétés », IEDES-Paris 1

² Williamson explique dans ce texte que, dans son esprit, le Washington consensus était bien différent du « néolibéralisme », ou du *market fundamentalism* ; mais il admet que l'expression a acquis une existence autonome, et écrit : « J'étais très naïf d'imaginer que le fait d'avoir inventé l'expression me donnait une sorte de droit de propriété intellectuelle qui m'autorisait à en dicter le sens ».

d'acteurs (institutions internationales, gouvernements de pays du Nord et du Sud, partis, syndicats, ONG....). A partir de l'introduction du mot « consensus » dans le vocabulaire du développement, le débat reste licite, pourvu qu'il ne remette pas en question l'existence même du consensus qui l'autorise : on peut contester les voies proposées de réduction de la pauvreté, mais non que réduire la pauvreté soit l'objectif majeur du développement ; on peut contester que les *Millenium Development Goals* puissent être atteints en 2015, mais pas ces objectifs eux-mêmes.

Comme souvent en sciences sociales, la diffusion de l'usage de la notion de consensus s'est faite de façon spontanée, sans débat épistémologique, par inadvertance ou par commodité. Ce qui fait qu'un même mot, utilisé par plusieurs acteurs d'un même débat, peut avoir plusieurs sens et connotations différents. Dans le cas du consensus, l'immédiateté du sens commun (« le consensus, c'est le fait d'être d'accord ») renforce la possibilité de malentendus. Ces malentendus n'empêchent en rien que le consensus joue pleinement sa fonction politique, qui est de clore le discours, voire – littéralement – d'interdire la parole. Cette fonction politique ne se dévoile pas d'elle-même, et une généalogie sélective, un détour par l'histoire du mot, de ses usages et de ses significations, est nécessaire. Généralement, ceux qui utilisent ce mot ne sont pas conscients de l'histoire et des débats qu'il porte, comme si le sens commun était naturel et partagé, le sens savant n'étant qu'un ajout superfétatoire. Or, en ce qui concerne le consensus comme bien d'autres mots, le sens commun n'est pas premier, mais bien second, dérivé parodique et « consensuel » d'un concept savant qui, lui, ne l'est pas.

1. Le consensus : une longue tradition philosophique et sociologique

Consensus est un dérivé du latin *consentire* qui signifie, littéralement, « être d'un même sentiment ». Le mot français : « consensus » devrait être inutile. En effet, ce mot latin a un sens incontesté et simple. Le plus célèbre dictionnaire latin-français, le *Gaffiot* (1934, p.400), traduit « consensus » par un seul mot : « accord » ; et tous les dictionnaires français donnent immédiatement le sens de *consensus* par le synonyme : « accord ». Ainsi le *Robert* dit : « (v.1833 : physiol., 1855 ; *consens*, XVIème ; mot lat. « accord »). *Didact.* Accord entre personnes ; consentement ». Le TILF (Trésor Informatisé de la Langue Française) renchérit : « Accord. **A.** Accord de plusieurs personnes, de plusieurs textes dans un domaine déterminé. Dans l'usage récent, *consensus* glisse vers la signification « opinion ou sentiment d'une forte majorité ». Le syntagme *large*

consensus se lexicalise B. PHYSIOL. Interdépendance de plusieurs organes dans l'accomplissement des fonctions vitales. *Consensus vital* ».

Avant ses usages modernes en français ou en anglais³, *consensus* a largement été utilisé, en latin, par Spinoza. Tous les traducteurs de Spinoza en français conservent le mot latin, sans doute pour bien marquer qu'il s'agit d'un concept construit et riche, ce que le simple mot d'accord aurait tendance à occulter. La place dévolue au concept de consensus est croissante au fil du temps dans l'œuvre de Spinoza (de l'*Ethique* au *Traité Théologico-politique*, et surtout au *Traité politique*⁴). Sans pouvoir résumer dans le cadre de cet article les centaines de commentaires qu'ont suscités les passages de Spinoza sur le consensus, il convient néanmoins de rappeler que, pour lui, le consensus se différencie nettement du contrat ; le consensus est à la base de la formation du corps politique, et le fait que le consensus se dégage, autour de normes communes, permet la formation de la « multitude »⁵. Le consensus n'est donc pas seulement une somme d'adhésions individuelles. Il ne se forme pas non plus à propos d'une discussion ou d'un débat particuliers : il est global, engage tout l'individu et forme toute la société. C'est tout sauf une technique (de décision, de résolution des conflits).

Si l'on laisse de côté l'usage physiologique⁶, la question vient immédiatement : pourquoi un mot nouveau, latin, apparaît-il en français –comme en anglais– dans les années 1830 pour nommer le bon vieil « accord » ? L'explication selon laquelle il ne s'agirait que d'un snobisme de l'époque (le milieu du 19^{ème} siècle), qui aimait à utiliser de savants mots latins à la place de simples mots français⁷ n'est pas sans intérêt, mais insuffisante. Il existe bien un écart entre les contenus des deux notions, que masque la synonymie proclamée

³ Je n'ai pas la prétention, dans cet article, de faire véritablement une « histoire des concepts », telle que l'ont développée Reinhart Koselleck (1990) [1979], ou Quentin Skinner (1978). Pour une analyse des différences et oppositions entre les deux écoles figurées par ces deux auteurs (la *Begriffsgeschichte* et « l'école de Cambridge »), cf. Jacques Guilhaumou (2000).

⁴ Particulièrement l'article 17 du chapitre II.

⁵ Cf. Antonio Negri (1994) p.27-28 (à propos du chapitre II du *Traité Politique*) : « Ici au contraire le thème du Contrat est éliminé. Au contrat se substitue le *consensus*, à la méthode de l'individualité celle de la collectivité. La *multitudo* devient puissance constitutive ».

⁶ Alain Rey (1992) note que le *consensus* a d'abord été utilisé en physiologie, au sens d'« interdépendance d'organes dans l'accomplissement de fonctions vitales ».

⁷ Qu'on se rappelle les phrases de Marx (1969 [1867] , t.1 p.181) expliquant pourquoi il utilisait « procès » et non « processus » (qu'il qualifie de « déguisement pédantesque »).

par les dictionnaires. Le consensus est, dès ses premiers usages en français, vu comme l'extinction du débat, sinon même de la démocratie. En témoigne une des premières apparitions du mot dans un texte français -mais sous une forme encore latinisée-, dans *De la démocratie en Amérique* d'Alexis de Tocqueville (1992 [1835] p.207)⁸ : « C'est ainsi que la république existe en Amérique, sans combat, sans opposition, sans preuve, par un accord tacite, une sorte de *consensus universalis* ». Tocqueville (1992 [1835] p.353) ne voyait pas dans la majorité formée autour d'un consensus l'expression parfaite de la démocratie, mais bien au contraire une forme de tyrannie⁹.

Auguste Comte fait, quelques années plus tard que Tocqueville, du « consensus » un usage beaucoup plus fréquent. C'est surtout dans le *Cours de philosophie positive*, et particulièrement la quarante-huitième leçon, que Comte utilise la notion de consensus (parfois associée à celle de « solidarité »). Pour lui, le concept de « consensus social » joue un rôle épistémologique (montrer l'impossibilité d'étudier les phénomènes sociaux indépendamment les uns des autres¹⁰) ; « consensus » peut être lu comme un quasi-synonyme de « cohérence », dans une vision très organiciste. Mais Comte n'utilise « consensus » que dans les passages consacrés à la « statique », la société arrivée à « l'état positif ». Sans retracer tous les commentaires qui opposent la « sociologie du consensus » de Comte à la « sociologie du conflit » de Marx¹¹, on peut noter que le sens Comtien du consensus l'oppose au développement ; le développement, marqué par le conflit comme moteur de la dynamique, mène au consensus qui est un aboutissement de l'histoire.

D'une façon générale, dans la tradition sociologique, le « consensus » n'est pas une technologie de la prise de décision. L'utilisation du mot « consensus » est le fait de théories macro-sociologiques, où « consensus » désigne ou caractérise certaines

⁸ Dans un commentaire sur Tocqueville, Patrick Thierry (2001, p.3) écrit : « La tyrannie de la majorité (...) entraîne que la vérité ne résiste pas forcément aux préjugés propres à la société démocratique (recherche du consensus, souci de ne pas être mis à l'écart). L'opinion aux Etats-Unis, notait déjà la *Démocratie en Amérique*, vit dans l'adoration perpétuelle d'elle-même ».

⁹ Tocqueville conclut ce passage par : « Je ne connais pas de pays où il règne, en général, moins d'indépendance d'esprit et de véritable liberté de discussion qu'en Amérique ».

¹⁰ Comte (1839, t.4 p. 332-333) écrit, par exemple, à propos des institutions politiques : « ce devrait être là, sans doute, le premier pas vers la notion rationnelle du consensus fondamental du système spécial de ces institutions avec le système total de la civilisation humaine » et parle plus loin de « consensus général de l'organisme social ».

¹¹ Cf. par exemple : Angèle Kremer-Marietti (2007) et (1972).

formes de solidarité organique au sens durkheimien¹², et le départ est difficile à faire, dans ce débat entre ce qui relève de la sociologie et ce qui relève de la philosophie.

2. Le consensus et l'accord dans la philosophie morale.

Si le consensus est synonyme d'accord, il n'est pas sans intérêt de retourner aux dictionnaires pour y voir ce qui se dit de ce dernier. Le TILF note « Accord : subst. Masc. – Union, harmonie (...) L'accord consiste en une conformité des pensées, des sentiments, des volontés »¹³. On est parfois « d'accord », et on n'est pas « de consensus ». « L'accord » a une tradition philosophique beaucoup plus longue que le consensus, puisqu'il apparaît dans les passages de la *Rhétorique* et de l'*Ethique à Nicomaque* d'Aristote où celui-ci développe sa théorie de la délibération, dont l'accord est l'aboutissement¹⁴.

La paternité grecque de cet objet philosophique est attestée par de multiples commentateurs¹⁵. La question principale que soulève le débat autour de la délibération, si l'on suit Philippe Urfalino, est celle de la distinction entre deux modèles de délibération : le « modèle de la conversation », et celui de « l'art oratoire ». Dans le premier, largement développé par Jon Elster¹⁶, les

¹² Durkheim parle à plusieurs reprises de « consensus général » (par exemple dans Durkheim (1967) p.124), dans la lignée de Comte ; ce qui a fait que certains critiques (comme Karl Mannheim qui qualifiait Durkheim de « positiviste bourgeois ») ont vu dans la théorie de l'intégration de Durkheim une théorie de la négation des conflits sociaux.

¹³ On retrouve la même définition dans le Robert ; il y a également d'autres sens à « accord » qui ne valent pas pour « consensus », en particulier en musique ou en grammaire.

¹⁴ Particulièrement les Chapitres 1 à 4 et 7 de la *Rhétorique*, et le livre III, chap.5 et 6, et le livre VI, chap. 10 de l'*Ethique à Nicomaque*. C'est dans le Livre I, chap.III, de la *Rhétorique*, qu'Aristote distingue les trois formes de rhétorique : « Il y a donc, nécessairement aussi, trois genres de discours oratoires : le délibératif, le judiciaire et le démonstratif. La délibération comprend l'exhortation et la dissuasion. En effet, soit que l'on délibère en particulier, ou que l'on harangue en public, on emploie l'un ou l'autre de ces moyens. La cause judiciaire comprend l'accusation et la défense : ceux qui sont en contestation pratiquent, nécessairement, l'un ou l'autre. Quant au démonstratif, il comprend l'éloge ou le blâme ». Aristote, évidemment, n'emploie pas le mot « consensus », mais « sumphonia », qu'on traduit en général par « accord ».

¹⁵ « L'un des usages modernes du terme « délibération » a préservé la signification que lui accordaient les Grecs, signification attestée par Aristote : la délibération est la discussion en vue d'une décision à prendre collectivement ». Philippe Urfalino (2005, p.1).

¹⁶ Cf. en particulier Elster (1998), qui se réfère explicitement à la théorie de « l'agir communicationnel » de Habermas.

présupposés sont nombreux : discussion libre et ouverte, égalité des participants, respect de la force du meilleur argument, absence du recours aux émotions, sincérité des interlocuteurs, recherche du bien commun. Dans le second, les participants sont sélectionnés par l'institution, les positions des orateurs et des auditeurs sont asymétriques et les compétences des orateurs sont inégales, le souci de persuader prime (ce qui autorise le recours aux émotions, à l'insincérité), et le modèle est clairement agonistique¹⁷. Dans les deux cas, l'accord est proclamé (par un vote ou non). Mais cet accord a un sens bien différent, puisque dans le second cas il peut résulter de pressions, de mensonges, de la résignation, ou de la simple habileté oratoire (il s'agit alors d'une décision collective, et non d'un véritable accord) ; alors que dans le premier cas il s'agit d'un véritable accord, d'un consensus, où nul ne gagne, sinon le bien commun, ni ne perd. Le premier cas suppose que la décision collective soit le fait « d'un aréopage, d'un groupe de sages ou d'un comité d'experts, entre lesquels les inégalités de compétences sont réduites et le respect d'une discipline argumentative est jugé légitime » ; dans le second elle est le fait « d'une assemblée, souvent plus large, de membres dont les compétences et les dispositions sont hétérogènes. Par ailleurs, les objets des décisions que doit prendre cette assemblée se prêtent moins à une discipline argumentative et rencontrent éventuellement les intérêts des participants »¹⁸.

Le problème est qu'il n'existe pas de critères généraux de distinction entre le « vrai » accord et le « faux » ; l'examen précis du style de délibération, la question de l'existence d'un bien commun et sa recherche par tous les participants, l'égalité absolue entre ces derniers sont autant de points qu'il faut examiner en détail avant de proclamer un « accord » ou un « consensus ». Or, on le verra plus loin, cet examen est très rarement fait dans les multiples proclamations de « consensus » en matière de développement.

Dans la période moderne, c'est surtout autour des positions de Rawls que s'est polarisé le débat sur le sens du consensus. Rawls, en effet, distingue nettement le consensus de l'identité des points de vue, ce qui le mène à définir le « consensus par recoupement » (*overlapping consensus*) : « Un consensus par recoupement existe dans une société quand la conception politique de la justice qui gouverne ses institutions de base est acceptée par chacune des doctrines compréhensives, morales, philosophiques et religieuses qui

¹⁷ Le procès criminel en donne une illustration : dans un premier temps, avocats et procureur tentent de convaincre (modèle de l'art oratoire) ; puis le jury délibère, et cherche l'unanimité (modèle « conversationnel »). Philippe Urfalino (2005, p.10) note que « ce n'est que dans le cas particulier de l'usage de la règle de l'unanimité que le problème de la décision se confond avec celui de l'accord ».

¹⁸ Philippe Urfalino (2005, p.16-17), citant Gary Remer (2000).

durent dans cette société à travers les générations » (Rawls J., 1971)¹⁹. Dans le modèle de Rawls, le philosophe est alors un médiateur qui permet la recherche d'un consensus grâce à un effort de traduction des intérêts divergents dans un langage commun. Cette théorie du consensus a été une des bases du succès de la pensée de Rawls en France ; un exemple en est l'ouvrage de Thomas Ferenczi (1989) : *Défense du consensus*, où les références à Rawls sont nombreuses, telle celle-ci : « Le consensus peut être considéré comme un autre nom pour la démocratie » et n'est pas seulement « le résultat d'un rapport de forces provisoire mais un juste compromis fondé sur les bases d'accord profondes (les "principes de justice") enracinées dans la culture politique publique d'un régime démocratique »²⁰.

L'autre grand auteur qui accorde une place centrale au consensus est Habermas (1975, t.1, p.44 sq.). Selon Habermas, la finalité de l'interaction communicationnelle est de parvenir à un « accord rationnellement motivé », c'est-à-dire un accord dont la validité est reconnue par tous, qu'il appelle « consensus rationnel ». « Le consensus doit s'appuyer sur un degré minimum d'interprétation partagée. Cela rend possible la reconnaissance réciproque des sujets par-delà leurs diversités légitimes. Le consensus argumenté suppose cela, sinon il serait fusion indifférenciée. Néanmoins, le consensus s'appuie sur la possibilité de la réconciliation des points de vue. Il valorise l'idée que les acteurs de l'argumentation peuvent s'entendre parce qu'ils parlent le même langage et partagent une commune humanité »²¹. Ce consensus rationnel est un consensus « de droit », par opposition au « consensus de fait ». Tout le problème, relevé par plusieurs commentateurs, est de savoir par quelle procédure est déterminé qu'un consensus est « de droit »²². Cette question est sans doute la question centrale de l'usage extensif de la notion de consensus ; on verra plus bas que, en matière de développement comme dans d'autres domaines, proclamer qu'il y a consensus devient un acte de domination qui se présente elle-même comme consensuelle.

¹⁹ Cette notion de « consensus par recoupement » a, par la suite, été précisée dans plusieurs textes, particulièrement : J. Rawls (1993).

²⁰ p.234. L'auteur était alors journaliste au *Monde*. Dans le même passage, T. Ferenczi écrit également, à propos de Rawls, qu'il s'agit d'un « consensus à la Durkheim où l'entente — fondée sur le communauté d'intérêt collectif — n'efface pas les contradictions entre intérêts individuels liés aux différenciations sociales d'une société complexe ».

²¹ Antoine Tine (2000).

²² Cf. Louise Marcil-Lacoste (1990, p.327) : « Le fait qu'un consensus soit décrété de droit par un groupe de savants peut reconduire le consensus rationnel lui-même à une pragmatique non critique de la domination ».

Cette question du consensus a alimenté un débat direct entre Rawls et Habermas²³, et suscité une abondante littérature dans le champ de la philosophie morale²⁴. On peut mentionner également les travaux de David Gauthier²⁵, pour qui la recherche d'un consensus peut être rationnellement justifiée dans une perspective individualiste, au terme d'une analyse mobilisant la théorie des jeux.

Globalement, trois thèmes sont centraux dans ces débats de philosophie morale :

-le premier est celui de l'objet du consensus. L'unanimité universelle (sur tous les objets, tous les thèmes) est non seulement impossible, impensable, mais n'a pas à être recherchée, car le débat en serait éteint dès qu'engagé. Or c'est le débat qui crée la société. Le problème est donc de savoir sur quoi doit et peut porter le consensus : des valeurs communes, des principes, un langage ?

-le deuxième est celui de la nature du consensus : est-ce un contrat, éventuellement issu d'une somme de calculs individuels ? Est-ce une adhésion, voire une revendication d'appartenance à un corps collectif ? Ou n'est-ce que l'objet d'une proclamation, discours masquant et légitimant une domination ?

-le troisième est celui de l'éventuelle dualité des consensus : consensus « de droit » et « de fait » ; « vrai » et « faux » consensus. Cette question ramène à celle des styles de délibération, et à celle du caractère plus ou moins « réaliste » ou « utopique » du véritable consensus. Le mythe de la démocratie athénienne surplombe ce débat, et il s'agit surtout de savoir jusqu'à quel point il est nécessaire de modérer ses ambitions par rapport à ce consensus idéal.

Ces débats philosophiques ne sont pas rappelés quand une institution internationale évoque ou proclame un « consensus ». Cela ne serait en rien illégitime, si ce sens « savant », qui court d'Aristote à Habermas, n'irriguait pas, qu'on le veuille ou non, le sens commun. Les institutions internationales, mais aussi les bureaux de conseil et les groupes d'experts dont il sera question plus bas présentent le consensus comme une technique de prise de décision. Mais, implicitement, le consensus est doté d'une supériorité morale (vis-à-vis du vote majoritaire) dont des décennies de débat philosophique montrent quelle ne va pas de soi.

²³ Cf. J. Habermas et J. Rawls (1997).

²⁴ Cf. à ce propos: Alessandro Ferrara (2005) et Anthony McGann (2005).

²⁵ Cf. David Gauthier, Serge Champeau (2000) et David Gauthier (1995).

3. Le consensus en psychologie sociale.

Le mot de « consensus » a largement été utilisé – et théorisé – par certains auteurs de la psychologie et de la psychologie sociale. En psychologie, le plus célèbre théoricien du consensus est B. F. Skinner²⁶, et ses analyses ont alimenté de nombreux débats²⁷. En psychologie sociale, l'ouvrage le plus diffusé et reconnu dans ce domaine est sans doute celui de Willem Doise et Serge Moscovici : *Dissensions et consensus. Une théorie générale des décisions collectives*²⁸. L'idée la plus marquante de cet ouvrage est celle de la « polarisation », ainsi définie : « le résultat d'une discussion dont la caractéristique première est d'être extrême. C'est un consensus qui suggère, face à un problème donné, une solution hardie, hors du commun »²⁹. L'originalité de Doise et Moscovici est donc d'opposer consensus et compromis.

Il y a bien sûr des conditions à la formation d'un tel consensus : la participation active des sujets, la diversité des points de vue, et l'intérêt suscité par l'objet de la discussion. Il faut aussi que l'expression des opinions – même très conflictuelles – soit libre et que chacun convienne que l'objet du consensus soit également l'unité du groupe formé par le consensus lui-même. Sont alors distinguées deux formes de participation : la « participation consensuelle », qui repose sur le débat entre égaux, s'exprimant librement, qui est l'expression d'une vie sociale démocratique, et permet la polarisation ; et la « participation normalisée », qui suppose une hiérarchie, laquelle freine l'expression libre des sujets, et fait que les décisions sont prises par le sommet de la hiérarchie. « En général (...), la participation consensuelle aurait pour effet d'élever le degré d'implication collective, et la participation normalisée de l'abaisser. On en conclut que l'une polarise les décisions menant au consensus et que l'autre les modère. La première fait converger les membres du groupe vers le pôle des valeurs déjà partagées par eux avant de prendre la décision, et la seconde vers le juste milieu »³⁰. Il y aurait donc consensus et consensus ; le « vrai » consensus suppose des valeurs communes, et il est produit par la forme même du débat³¹. Le faux consensus est proclamé, sinon imposé, et ne se légitime que du fait de l'absence d'opposition explicite.

²⁶ Cf. Burrhus Frederic Skinner (1974) [1971].

²⁷ Cf. par exemple l'ouvrage édité par Sohan Modgil et Celia Modgil (1987).

²⁸ Willem Doise et Serge Moscovici (1992).

²⁹ Richard Lair (2007, p.31-32).

³⁰ Doise et Moscovici (1992, p.97).

³¹ « Ce n'est pas l'information qui provoque des changements et réalise un consensus polarisé, mais la façon dont les membres participent et interagissent pour prendre une décision ». Richard Lair (2007, p.37).

Le consensus « participatif », celui qui permet la « polarisation », est fort proche de ce qui était appelé plus haut accord résultant d'une délibération selon le modèle de la conversation. S'y rajoute que sa condition n'est pas seulement l'égalité de statut et le respect mutuel des participants, la liberté de parole, la sincérité et la recherche du bien commun, mais aussi les « valeurs partagées ». C'est précisément le fait que les valeurs soient partagées qui permet que la décision collective ne soit pas médiane, mais « polarisée »³², éventuellement vers l'extrême.

4. Contextes lexicaux dans l'usage du « consensus ».

Un auteur québécois, Pierre Martel (2007), a mené une étude quantitative à partir de la *Banque de données textuelles* (BDTS) de l'Université de Sherbrooke³³, qui se fonde sur 1180 occurrences du mot *consensus*. Il note tout d'abord que ce mot est utilisé dans tous les types de discours : oral, littéraire, didactique, politique, journalistique, scientifique, technique ; ensuite qu'on le trouve « dans des contextes très variés syntagmatiquement. D'abord, on peut établir, réaliser, en venir à, développer, faire émerger, trouver, atteindre, élargir, négocier... un consensus. Cette série est fort longue. On peut évidemment aussi remettre en cause ou en question un consensus, le briser, etc. ». Pierre Martel note également que le consensus est quantifiable (« un minimum de consensus », un « vaste-puissant, profond- consensus », un consensus « minimal », « bancal », une « absence de consensus »...). Le consensus peut être « majoritaire », « universel », mais aussi « non exprimé », « tacite », « implicite » ou, à l'inverse « réel », « vrai », « véritable ».

Quant aux « entourages syntagmatiques », le plus fréquent est « large » (« un large consensus »), précédant « social » (un « consensus social », qui est de plus souvent « large »), suivi de « fort ». Rarement on précise qu'il s'agit d'un « consensus unanime »³⁴. Enfin, « le consensus peut devenir un mode de gestion ; plusieurs exemples attestent cet emploi. On peut donc fonctionner...innover... par consensus. Une décision peut donc se prendre par consensus (....) Certains contextes de la BDTS fournissent même une description détaillée du consensus comme « processus de résolution des conflits », qui devient alors une véritable technique (....) Puis enfin le

³² Ce qui est illustré par le fait que nombre d'exemples analysés dans l'ouvrage dirigé par Létourneau et Leclerc (2007), concernent le fonctionnement de comités d'éthique.

³³ La BDTS, est un corpus raisonné de 16 millions de mots, tirés d'environ 800 textes.

³⁴ On remarque dans cette énumération l'absence du syntagme « consensus mou ».

consensus devient carrément un mode de gestion » (p.25-26). Explorant également la langue anglaise, Pierre Martel cite un dictionnaire qui donne cette définition de « consensus » : « une prise de décision par accord général et en l'absence de toute objection exprimée » ; il commente : « ici, il est intéressant de voir que les silences sont interprétés favorablement aux voix majoritaires ('Qui ne dit mot consent') » (p.28). Il conclut son étude en soulignant le caractère « commode » ou « habile » du consensus : « l'utilisateur n'est pas obligé d'être précis ni explicite sur le nombre de personnes qui sont en accord (ce que demanderait une majorité ou une unanimité). Le consensus social est simplement déduit ou supposé comme suite à une analyse d'un certain nombre d'expressions convergentes (...) le plus souvent non exprimées » (p.28).

Ces deux derniers éléments semblent particulièrement importants dans l'analyse des usages du mot « consensus » dans le domaine du développement : le consensus devient un « mode de gestion » ; et « les décisions prises sont annoncées comme étant au moins majoritaires, peut-être unanimes, sans pour autant qu'on soit obligé de vérifier ou d'explicitier cette majorité, ni même être obligé de la tester » (Martel, 2009, p.29).

5. Le « consensus building ».

Les théories contemporaines du *consensus building* sont nées aux Etats-Unis, à la fin des années 1980, à partir d'un débat sur les *Robert's rules of order*. Celles-ci ont été formalisées par le général Henry Martyn Robert, pour la première fois en 1870, qui, lors de ses mutations successives, avait constaté « l'anarchie » des débats parlementaires dans les parlements des Etats fédérés³⁵. Elles ont été reformulées et détaillées de son vivant (jusqu'à la 4^{ème} édition, de 1915), puis sous l'égide de ses descendants (jusqu'à la 10^{ème} édition de 2000). Ces *Robert's rules*, très détaillées (une centaine de pages dans la version de 1915), sont essentiellement des règles de procédure, et n'ont pas de prétention philosophique, mais celle d'énoncer les règles de fonctionnement de « réunions démocratiques et constructives »³⁶. Leur succès fut immense (500 000 exemplaires vendus dès 1915) et perdure jusqu'à maintenant. On y trouve, avec force détails³⁷, toutes les règles concernant la conduite des assemblées : ordre et durée des tours de parole, amendements,

³⁵ Cf. l'abondante documentation disponible sur le site ; www.robertsrules.com/history

³⁶ Dans la préface de 1915, Robert's écrivait : « L'objet des 'points d'ordre' est de permettre à une assemblée d'accomplir le mieux possible le travail pour lequel elle a été élue ».

³⁷ La présentation résumée de 2000 indique : « The assembly rules – they have the final say on everything ! ».

points d'ordre, motions, suspensions de séance etc. L'objectif affiché est de dégager des majorités légitimes et incontestables ; et ceci n'est possible que si est garanti à une *strong minority* la possibilité d'imposer à la majorité une discussion sur les sujets qu'elle exige. Seules sont prises en compte les minorités qui s'expriment ; comme l'écrit Robert : « *Silence means consent !* » ; ce qu'on pourrait traduire par : « qui ne dit mot consent ! ».

La discussion du caractère démocratique ou non de ces règles de fonctionnement des assemblées a été constante depuis le début du 20^{ème} siècle. Dans la présentation d'un ouvrage récent de Lawrence Susskind (2006), fondateur du Consensus Building Institute, intitulé « *Breaking Robert's Rules of Order* », on peut lire : « Il est temps d'en finir avec les *rules*. Ralliez-vous à cette nouvelle manière de conduire vos réunions, de bâtir le consensus et d'aboutir à des résultats. Chaque jour, des groupes de toute sorte essaient de parvenir à des accords (*agreements*) en utilisant les *Robert's Rules of order*. Ces rituels ésotériques (*arcane*) – autrement connus sous le nom de procédure parlementaire – produisent généralement une majorité victorieuse et une minorité insatisfaite, qui n'a de cesse d'obtenir ce qu'elle veut. En réalité, les décisions issues de la règle majoritaire sont intrinsèquement instables et produisent généralement des résultats bien moins satisfaisants que si tout le monde avait travaillé ensemble ».

La critique des *Robert's rules* a amené l'apparition des techniques de *consensus building*, synthétisées dans deux ouvrages: *Dealing With an Angry Public: The Mutual Gains Approach to Resolve Disputes*.³⁸; et: *The consensus building handbook – A comprehensive guide to reaching agreement*³⁹. Ce *Handbook* de 1147 pages a été édité par le Consensus Building Institute. Cet Institut « works with leaders, advocates, experts, and communities to promote effective negotiations, build consensus, and resolve conflicts ». Il se donne un objectif d'aide et de conseil aux agences publiques, aux gouvernements (locaux et national), aux institutions internationales et aux ONG, dans des domaines extrêmement divers : au départ, surtout les questions de politiques urbaine et environnementales, puis les situations post-conflits, l'avortement, la régulation d'internet etc. La déclaration introductive⁴⁰ ne laisse pas de doute quant aux ambitions de la méthode : « Au travers d'une nouvelle approche de la résolution des problèmes – appelée 'consensus building' – les groupes peuvent des accords satisfaisant leurs intérêts fondamentaux et préoccupations. Par l'usage de l'approche du

³⁸ Susskind, L. and P. Field (1996).

³⁹ Edité par Lawrence Susskind, Sarah McKearnan et Jennifer Thomas-Larmer (1999).

⁴⁰ *The consensus building handbook*, op. cité, p.xvii.

'consensus building', les groupes peuvent trouver ensemble des solutions et prendre des décisions plus originales et plus largement acceptées que celles qui sont prises par des méthodes traditionnelles (tels que la procédure hiérarchique ou parlementaire ». Ce 'handbook' « offre une alternative procédurale au '*Robert's Rules*' aux groupes qui veulent agir par consensus. » (p.xxii). Les *Robert's rules* sont critiquées sur la base de deux arguments principaux: ces *rules* sont contreproductives, car elles dégagent en général des solutions « de sens commun », et entraînent une faible implication des *stakeholders*, non seulement ceux qui sont minoritaires (on retrouve le thème de la « dictature de la majorité »), mais aussi de ceux qui font partie de la majorité.

Suivent des centaines de pages de méthodologie de la formation d'un consensus : repérage des objectifs, identification des parties prenantes, repérage et conduite des conflits, négociation, rôle des médiateurs et des facilitateurs, relations avec le pouvoir politique et la presse, et, finalement, formulation et évaluation du consensus. Les *misperceptions* du *consensus building*⁴¹ sont dénoncées, et tout le discours méthodologique est illustré par une vingtaine de monographies, relatant pour une bonne moitié d'entre elles la résolution de conflits liés à des questions d'urbanisme ou d'environnement, les plus anciens remontant aux années 1950, mais principalement survenus dans la fin des années 1980 et les années 1990. On n'est pas surpris de ne trouver aucune référence à Aristote, Spinoza, Comte ou Durkheim. Mais, plus étonnant, les auteurs du *public choice* sont eux aussi ignorés (Arrow est cité une ou deux fois, Tullock n'apparaît pas, etc.).

Lawrence Susskind, le fondateur du CBI, n'est pas un juriste ou un politiste, mais un spécialiste de planification urbaine. Il a commencé à avoir des activités de consultant en résolution de conflits liés à l'aménagement urbain dès le début des années 1980 : le conflit autour de l'agrandissement de l'aéroport de Schiphol, aux Pays-Bas⁴² ; différents conflits liés à des cas de pollution fluviale ou maritime. Puis les thématiques se diversifient dans les années 1990 : la prévention des accidents nucléaires, les droits des « Native American », la prévention du SIDA, l'avortement, les écarts sexuels de membres du clergé, la régulation d'internet, et même des conflits du travail (chez Levi Strauss), etc.

⁴¹ « Je perdrai l'autorité ; je serai amené à trahir ma circonscription, je perdrai la face, je devrai aider mes 'ennemis, je serai forcé d'abandonner mes principes » (cf. idem, p.xx-xxi).

⁴² Cas emblématique et précurseur, analysé par Peter Driessen dans Lawrence Susskind, Sarah McKearnan et Jennifer Thomas-Larmer (eds.) (1999), p.685-710.

Ces activités de consultance ont été menées de façon dispersée, jusqu'à ce que Lawrence Susskind fonde, en 1993 à Cambridge, le Consensus Building Institute. Bien qu'il fasse fréquemment référence à l'Université de Harvard et au MIT, le CBI est juridiquement indépendant et a un statut de « not-for-profit organization ».

Dans sa présentation sur internet, le CBI publie des notes intitulées « Comment le CBI aide les agences gouvernementales », où il écrit par exemple « on facilite le processus de prise de décision (...) et la mise en œuvre des décisions difficiles », « on contribue au 'design' des stratégies d'engagement public effectif et à la médiation des disputes ». Le langage adopté est donc assez proche de celui de nombre de cabinets de conseil, à ceci près que les destinataires sont des organismes publics : agences gouvernementales et municipalités principalement.

La biographie des membres du *staff* du CBI montre que ce sont en général des consultants, issus de cabinets de conseils ayant une activité liée aux gros investissements d'infrastructures urbaines ou aux questions d'environnement, et non des philosophes, des politologues ou des stratèges. Ils sont peu nombreux (14 « associés », ou « directeurs ») ; ils ne sont pas ou peu spécialisés, bien que la plupart aient commencé leur carrière, et généralement leurs études, par les conflits liés à des questions environnementales ; on lit par exemple, à propos de Kate Harvey (associate) : « Ses intérêts sont divers et incluent la politique environnementale et énergétique, la santé publique, la capacité de diriger la jeunesse, le développement communautaire, la prise de décision inclusive ».

Le Consensus Building Institute a pour clients quelques grosses firmes privées, une vingtaine de grosses ONG, plusieurs ministères ou Etats fédérés étatsuniens ; en ce qui concerne son activité internationale, il s'enorgueillit de collaborer avec de nombreuses fondations (au Canada, en Israël, au Brésil, aux Philippines...), mais aussi des organisations internationales : l'OMC, la Banque Asiatique de Développement, le State of the World Forum, la Commission des Nations Unies sur le Développement Durable, le PNUD et la Banque Mondiale.

Avant de faire un point particulier sur ces activités internationales, il convient de faire une petite précision sémantique. Le CBI parle généralement de « disputes », et non de « conflicts ». Il existe aux Etats-Unis un centre, le *Beyond intractability*⁴³ center qui siège à l'Université de Boulder (Colorado), et est lui centré sur la question de la résolution des conflits. Dans un article publié par le centre de Boulder, intitulé « *The difference Between « Conflicts » and*

⁴³ « *L'impossibilité de gestion des conflits fait référence à ceux qui paraissent empêtrés dans une spirale incroyablement destructive* ».

« *Disputes* », Brad Spangler et Heidi Burgess (2003) qui s'appuient en particulier sur John W. Burton (1993), définissent les « *disputes* », qui sont « des désaccords immédiats relativement faciles à résoudre ; alors que les conflits sont des problèmes de long terme profondément enracinés et qui impliquent des issues apparemment impossibles à négocier, qui résistent à toute résolution ». Burton ajoute que « Les enjeux d'une dispute ne constituent plus un problème. De nouvelles techniques ont été développées ces derniers temps par le management des disputes. Le système légal lui-même peut se modifier pour mieux inclure les parties en présence. La résolution des conflits n'a toutefois pas reçu autant d'attention ». Le CBI serait alors plutôt spécialisé dans les « disputes » que dans les « conflits » ; et, d'ailleurs, quand on analyse la liste de ses « *recent international cases* », il n'y a rien qui concerne, par exemple, les conflits armés (nationaux ou internationaux) et leurs suites, alors que c'est le champ principal d'activité du centre de Boulder.

6. Le consensus building et les organisations internationales

Le Consensus Building Institute n'a pas introduit le mot *consensus* dans le vocabulaire des organisations internationales, pour de simples raisons de chronologie : le « Consensus de Washington » est antérieur à sa création. De plus, dès la fin des années 1980, plusieurs organisations internationales commencent à employer le terme de consensus ; l'OIT en est un bon exemple ; n'ayant pas de pouvoir réglementaire en matière de normes sociales internationales, et ayant à concilier les intérêts a priori divergents ⁴⁴, elle ne peut que réunir ses trois composantes, et les mettre ensemble, arriver à un consensus entre elles, puis tenter de faire adhérer d'autres institutions (en particulier l'OMC) à ce consensus. C'est la méthode qui fut suivie lors de l'élaboration du concept de « travail décent ».

Mais le rôle de cet institut a néanmoins été considérable, en particulier au sein du PNUD et de la Banque Mondiale. Au PNUD, le CBI est en charge depuis la fin des années 1990 de la formation des cadres à la *Mutual Gains Approach to negotiation*; 400 cadres du

⁴⁴ Dans un hommage à Nicolas Valticos, un des principaux promoteurs de l'idée de « travail décent », Juan Somavia (2004, p.xv) écrit : « Le partenariat des travailleurs, des employeurs et des gouvernements reste l'aspect le plus essentiel de la raison d'être de l'OIT dans un monde du travail en mutation constante. Si des points de vue et des intérêts contraires rendent souvent les choix difficiles, ils conduisent aussi à des compromis équilibrés. Parfois les sensibilités sont vives, et il paraît difficile de parvenir à un consensus ».

PNUD (en particulier les « coordinateurs résidents ») avaient été formés fin 2007. A la Banque Mondiale, un certain nombre d'agences ont mis en place des sessions de formation et des forums consacrés au *consensus building*⁴⁵. Et les sessions de formation de la Banque Mondiale reprennent littéralement certains passages du *handbook* de Harvard⁴⁶.

Le *consensus building* a essaimé dans tous les programmes de la Banque Mondiale, particulièrement en matière d'environnement⁴⁷ et de lutte contre la pauvreté. Dans ce dernier domaine, la promotion du concept de *consensus building* a été formalisée au sein de la Banque Mondiale par un texte de Paul Collier (2000). Paul Collier, après une analyse critique des pratiques de « conditionnalités » de la Banque, situe les causes de leur inefficience au niveau du politique (*policy*) et des institutions. Mais « la communauté internationale ne peut supplanter le rôle du gouvernement ». Il plaide alors pour la stabilisation politique (interne aux pays aidés, et dans leurs rapports avec les institutions financières internationales), et écrit : « le 'consensus building' devrait produire un rythme plus rapide de changement soutenable de politique » (p.25). La vision du consensus qui émerge de ce texte est clairement instrumentale : le consensus permet, bien mieux que l'établissement d'un rapport de forces autour des conditionnalités, de stabiliser l'horizon à moyen terme, et « *un consensus politique visible est plus à même de rassurer les investisseurs que la conditionnalité* » (p.27).

D'un autre côté, et presque au même moment, le mot de consensus est utilisé dans un autre sens: celui d'un « accord », quasi-aristotélicien, entre personnes égales et unanimes partageant un même sens du bien commun et des valeurs communes. Lors du sommet de Copenhague (1995) préparé principalement par le PNUD, on est en apparence devant un consensus maximaliste⁴⁸. Mais, cinq ans après, avec l'extension du consensus à l'OCDE, la BM, le FMI et les autres agences de l'ONU lors de la formulation des « objectifs du millénaire » en 2000⁴⁹, le consensus s'est rétréci dans son objet⁵⁰.

⁴⁵ Par exemple, l'*International Finance Corporation* (membre du *World Bank Group*) a mis en place un *Global Corporate Governance Forum* (et de multiples forums régionaux) dont l'objet est « d'accroître la compréhension et la construction du consensus ».

⁴⁶ Cf. par exemple Pietronella van den Oever (2004).

⁴⁷ Cf. par exemple Tariq Banuri (2008).

⁴⁸ Cf. Bob Deacon (2007, p.75) : « L'enjeu global du Sommet social de 1995 impliquait toutefois l'accord global le plus significatif, au Nord et au Sud, sur la nécessité de faire face à la pauvreté, à l'exclusion sociale et au développement social »

⁴⁹ Formulés dans la *Millennium Declaration* adoptée par 189 pays lors du *United Nations Millennium Summit*, tenu à New York en 2000.

Puis vient le « consensus de Monterrey »⁵¹. L'examen du communiqué final⁵² montre une chose remarquable : l'expression « Consensus de Monterrey » est employée plusieurs fois ; mais il n'est jamais dit en quoi c'est un consensus. Il est parlé de « consécration d'un nouveau partenariat », de « participation des pays en développement aux processus décisionnels des institutions internationales », et même de « contrat, comme l'ont nommé certains ». On ne sait trop en quoi entre qui est formé le consensus : entre organisations internationales ? Entre celles-ci et des gouvernements des pays du Nord ? Entre cet ensemble et les gouvernements du Sud ? Très clairement, il est demandé à ces derniers des « efforts » (en matière d'organisation des circuits financiers, de « transparence » et de lutte contre la corruption, de libéralisation commerciale et financière...). Et, de l'autre côté, les organisations internationales et les gouvernements du Nord « sont invités à » accroître l'APD jusqu'à 0,7% du PIB, améliorer son acheminement, etc.

Derrière le consensus, il n'y a pas même un « contrat », mais la consécration d'une asymétrie acceptée : les financeurs du développement « sont invités » à la générosité, sous condition d'un effort des aidés. Mais il ne semble pas qu'aucun pays signataire du Nord, six ans après, ait été sanctionné pour n'avoir pas porté son APD à 0,7% du PIB. Le consensus de Monterrey deviendra rapidement une appellation contrôlée dont il n'est point besoin de rappeler le contenu, puisque l'évidence est produite par cette seule dénomination⁵³.

⁵⁰ Cf. Bob Deacon (2007, p.77) : « La restriction concernait la focalisation sur les plus pauvres des pauvres, plus précisément en matière d'éducation primaire et de santé reproductive ».

⁵¹ Dont les recommandations sont reprises et synthétisées dans: Goldin, Ian, Rogers, Halsey et Stern, Nicholas (2002).

⁵² « Conférence internationale sur le financement du développement » - Nations Unies- Département de l'information-Division de l'information et des médias » 22 mars 2002.

⁵³ Cf. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank (2005, p.xi) : « Le Millenium des Objectifs du Développement (MOD) et le Consensus de Monterrey ont généré un puissant accord global sur le développement. Le MOD a établi des cibles précises d'éradication de la pauvreté et des privations humaines qu'elle implique. Le Consensus de Monterrey précise les façons de rendre compte de la réalisation des objectifs dans les pays développés et en voie de développement ». On retrouve dans ce texte, à plusieurs reprises, des formules telles que: « *There is general consensus on....* », « *Broad consensus has emerged that...* ». Ce rapport est le premier à mettre sérieusement en doute la possibilité d'atteindre les MDG, particulièrement en Afrique subsaharienne. Néanmoins, il ne remet à aucun moment en cause la notion de consensus, dont il dit par ailleurs quelle était bâtie sur du sable.

Après le « consensus de Monterrey », un autre consensus, d'une toute autre nature, est apparu : le « Consensus de Copenhague ». Il s'agit en réalité d'un consensus entre *huit économistes de renom*⁵⁴, qui – sur la base de rapports d'experts – se sont réunis pour hiérarchiser 10 *challenges* et choisir parmi 32 *proposals* (ou *opportunities*) devant permettre d'y faire face. La même équipe⁵⁵ se réunit à nouveau à Copenhague en mai 2008 (« Copenhagen Consensus 2008 »), cette fois pour faire une liste des *solutions* aux *challenges* du développement : on trouve au premier rang l'adjonction de vitamine A et de zinc aux aliments infantiles, et en second rang le *Doha development agenda*⁵⁶. L'opposition entre les deux formes du consensus (Monterrey et Copenhague) est évidente : d'un côté, une grand'messe réunissant des dizaines de chefs d'Etat et tous les dirigeants des organisations internationales, affirmant un accord autour de « valeurs communes », essentiellement morales (la solidarité entre pays riches et pays pauvres), et qui, tout en refusant d'employer explicitement le mot de « conditions », n'en impose qu'à une des parties. De l'autre, un aréopage de huit sages (exclusivement économistes), s'appuyant sur une trentaine de rapports d'experts, réunis par un haut fonctionnaire danois, et sponsorisé par le gouvernement danois et le journal *The Economist*. Certes, on pourrait ironiser sur la compétence de ces « sages » en matière de vitamine A, de prévention de la malaria etc. Mais l'impression qui ressort est que ces gens là sont sérieux, n'ont pas d'enjeu politique personnel, et ne tombent pas dans l'emphase oratoire⁵⁷. Bref, nous serions très proches de la « délibération conversationnelle » évoquée plus haut, et peut-être aussi du « consensus participatif » analysé par Doise et Moscovici.

Les consensus semblent désormais devenir la base d'un nouveau mode de scansion des relations internationales en matière d'aide au développement, comme les « cycles » (ou les *rounds*) en matière de commerce international. Un consensus chasse l'autre. Le « consensus de Brasilia » issu d'une rencontre des gouvernements latino-américains et des institutions financières internationales en novembre 2003⁵⁸ inaugure une série de « consensus régionaux ». On rebaptise *ex post* « consensus » des déclarations antérieures où le

⁵⁴ Dont 4 prix Nobel, et deux économistes « du Sud », un indo-américain (Jagdish Bhagwati) et un sino-américain, *chief-economist* de la Banque Mondiale (Justin Yifu Lin).

⁵⁵ A trois membres près (F. Bourguignon fait son apparition).

⁵⁶ La liste complète, qu'on trouve sur : www.copenhagenconsensus.com, est assez surprenante ; la « microfinance » est classée en 22^{ème} position, et est une solution au *challenge* « femmes » les transferts monétaires conditionnels sont en 17^{ème} position, et relèvent du *challenge* « éducation », etc

⁵⁷ Qu'on se rappelle le discours du Président Chirac à Monterrey.

⁵⁸ Cf. BID/PNUD/CEPAL/WB/ (2003).

mot n'était pas présent, comme dans le cas du *Cairo consensus*, qui se voit dénommé ainsi en 1999 dans le rapport de l'UNFPA⁵⁹, alors que le texte signé par 179 pays en 1994 à l'issue de l'International Conference on Population and Development du Caire ne fait pas mention d'un « consensus ». Apparaissent çà et là des confusions et des concurrences, comme à propos du « Beijing consensus » ; d'un côté, un journaliste, Joshua Cooper Ramo, invente le mot qu'il présente explicitement comme un consensus « émergent » : décrivant le mode de développement chinois, et la coopération chinoise avec les pays africains, comme un mode alternatif de développement et de relations internationales, Cooper Ramo écrit : « Je dénomme de consensus de Beijing cette nouvelle physique du pouvoir et du développement. Il remplace le consensus de Washington largement discrédité »⁶⁰. Mais, de l'autre, la FAO popularise le « Consensus de Beijing sur l'avenir de l'agriculture mondiale et des zones rurales [qui] a été formulé lors d'une réunion d'experts mondiaux en agriculture, environnement et économie tenue à Beijing les 9-10 septembre 2005 »⁶¹.

Ces dernières années, les consensus aussi apparaissent mortels ; et en particulier le premier d'entre eux, le « consensus de Washington » ; il faut donc le « reconsidérer ». Le FONDAD, *Think Tank* néerlandais, fut le premier à le faire⁶². Mais la reconsidération était insuffisante, et il y manquait de grands noms : *The Washington consensus Reconsidered – Towards a new global governance*⁶³ réunit en particulier Jose Antonio Ocampo, Paul Krugman, Dani Rodrik, Joseph Stiglitz, Daniel Cohen, Olivier Blanchard, Deepak Nayyar et John Williamson. Ce dernier, reprenant et actualisant des arguments de son texte de 1999⁶⁴ réussit le tour de force d'être « l'inventeur » du consensus de Washington et un acteur de sa « reconsidération ». Stiglitz, lui, dans un chapitre intitulé « *Y-a-t-il un consensus sur le 'consensus Post-Washington' ?* » écrit : « S'il y a aujourd'hui un consensus en ce qui concerne les stratégies les plus susceptibles de

⁵⁹ United Nations Population Fund (UNFPA) (1999).

⁶⁰ Joshua Cooper Ramo (2004, p.3-4). Malgré des formules ronflantes (comme « *The Beijing consensus offers hope for the world* », p.60), et l'exposé de « théorèmes » assénés comme des vérités incontestables, on ne sait pas en quoi il s'agit d'un « consensus », sinon qu'il s'oppose au « consensus de Washington ».

⁶¹ <http://www.fao.org/newsroom/fr/news/2005/107643/index.html>.

⁶² Jan Joost Teunissen et Age Akkerman (2004).

⁶³ Narcis Serra et Joseph Stiglitz (eds.) (2008).

⁶⁴ Cf. Williamson J. (1999). Le chapitre de Williamson est intitulé « *A short history of the Washington consensus* ». Il y défend notamment l'idée que l'assimilation entre ses dix propositions de 1989 et le « *market fundamentalism* » est abusive, et que ces propositions « *are not adequate for the present day* ».

promouvoir le développement dans les pays pauvres, c'est que le 'consensus de Washington', comme expression simplifiée à l'extrême des politiques recommandées par les institutions financières internationales et par le Trésor US, n'en fournit pas la réponse. ».

7. Petite typologie des usages du "consensus" dans le domaine du développement.

Tous ces usages du "consensus" dans le domaine du développement pourraient être sommairement regroupés dans la petite typologie qui suit :

1- Le consensus qui serait un « accord », au sens aristotélécien, dont le produit principal serait la formation d'une communauté (la « communauté internationale ») porteuse d'une unique vision du développement. C'était la vision mise en avant par les institutions internationales lors du « Consensus de Washington ». Mais la remise en cause de ce dernier a fait que ce type de consensus n'est plus invoqué que pour les domaines dont le conflit est banni : l'environnement, la protection de l'enfance, la santé maternelle... Il n'y a pas à proprement parler de délibération (« conversationnelle » ou « oratoire ») ; il n'y a que l'évidence (on ne peut pas ne pas être d'accord).

2- Le consensus portant sur les « valeurs », essentiellement morales, qui fondent une ou des politique(s) particulière(s), et non sur la totalité des aspects du développement. L'exemple le plus patent est celui des Millenium Development Goals et, plus généralement, de l'impératif de lutte contre la pauvreté. Mais, dès lors qu'il s'agit de passer des « valeurs » à des objectifs précis, le champ du consensus se rétrécit, et la proclamation du consensus prend un tour incantatoire.

3- Le consensus portant sur des objectifs minimaux, le plus grand commun dénominateur possible (par exemple : le « travail décent » de l'OIT). Au-delà, à chaque acteur d'aller plus loin s'il le veut. Un tel « consensus », même s'il se pare de vertus morales, est essentiellement instrumental (fixer les règles de la concurrence internationale en limitant le « dumping social » dans cet exemple).

4- Le consensus qui est issu de l'usage, dans les négociations entre aideurs et aidés, des techniques de *consensus building*. Plus solide que l'accord ou le compromis issu d'une délibération politique, plus efficace (même s'il est long à atteindre et moins médiatisé que les grand'messes de l'ONU), il « rassure les investisseurs ». Ce consensus se présente essentiellement comme portant sur des objets « techniques » (la vitamine A, mais aussi les *Conditional Cash Transfer Programmes*).

5- Le consensus produit par un petit groupe d'experts, égaux entre eux, compétents, parlant sans contrainte et animés par la seule recherche du bien commun (cf. le « Consensus de Copenhague ») ; non seulement leur délibération est « conversationnelle » mais, n'ayant pas à s'embarrasser de la nécessité d'aboutir à un compromis moyen, ils peuvent aboutir à des décisions « polarisées ».

6- Le « consensus asymétrique », tel le consensus de Monterrey. Derrière la réaffirmation de « valeurs communes », les pays du Sud se voient demander des « efforts », ceux du Nord sont « invités » à la générosité. Le plus souvent, ce type de consensus est l'habillage habile de nouvelles formes de conditionnalités. L'asymétrie se retrouve dans les sentiments que ce consensus engendre : autosatisfaction verbale d'un côté, rancœur muette de l'autre.

7- Le consensus qui ne porte que sur l'usage des mêmes mots, et ne suppose ni valeurs communes ni procédure particulière de décision (ce qui n'empêche pas de parler de « large consensus »). L'affirmation d'un consensus relève alors d'intérêts bien compris, l'adhésion au consensus pouvant réunir des positions très diverses. Cela semble être le cas du *post Washington consensus consensus*, qui regroupe des thèses et intérêts très divers.

Malgré la diversité indiquée par cette typologie indicative, tous les consensus ont une caractéristique commune : leur nature politique. Les consensus ne servent pas tant à réaffirmer l'accord de leurs parties prenantes qu'à clore toute délibération : ni ceux qui sont dans le consensus, ni ceux qui le contestent, n'auront plus de droit à une parole légitime.

8. Le consensus : un bâillon ?

Reste la question centrale, celle des rapports entre consensus et démocratie. Faute de pouvoir clairement dessiner les contours d'une « démocratie mondiale », les institutions de l'ONU présentent la succession des « sommets » producteurs de « consensus » comme un premier pas dans cette direction (et, à chaque fois, il est rappelé que 180 pays ou plus sont signataires). Le consensus se doublerait donc d'un consensus sur le consensus.

Tout consensus a une vocation hégémonique et, loin de la cacher, la proclame. Cette vocation ne peut néanmoins jamais être pleinement réalisée. Il subsiste toujours un extérieur, ou, au moins, une marge. Mais les nouvelles frontières sont bien différentes des anciennes, celles qui séparaient deux « blocs », ou deux visions du monde. Ceux qui refusent d'entrer dans le consensus, se mettent d'eux-mêmes au ban de la « communauté internationale » : « États voyous », « terroristes » divers, voire tenants de « l'axe du mal », ils sont – États, groupes ou individus – placés à l'extérieur d'un corps collectif dont l'unité est fondée sur une morale commune. Derrière

ses apparences bon enfant, puisque le but du *consensus building* est précisément d'éviter le conflit, le consensus peut être l'instrument de légitimation de la plus grande violence. Il n'est donc pas étonnant que l'appel au consensus se généralise dans les institutions internationales immédiatement après la chute du mur de Berlin, et qu'un des premiers effets pratiques, en matière de géostratégie, de l'idéologie du consensus soit la guerre du Golfe de 1991. Commentant cette dernière, Baudrillard, dès 1991 qualifiait le consensus d'intégrisme : « Nous vivons dans une société typiquement intégriste, quoique simultanément en voie de désintégration. Nous ne pratiquons pas l'intégrisme fondamentaliste dur, nous pratiquons l'intégrisme démocratique mou, subtil et honteux, celui du consensus » ; « le consensus comme degré zéro de la démocratie et l'information comme degré zéro de l'opinion sont en affinité totale : le Nouvel Ordre Mondial sera à la fois consensuel et télévisuel » (Baudrillard, 1991, pp. 89-90 et p.97).

L'accolement des termes « consensuel » et « télévisuel » n'est pas anodin. L'un signifie la fin du débat, désormais inutile ; l'autre la fin de l'opinion, désormais insignifiante. Baudrillard dit en filigrane ce que Rancière dit très explicitement : « Ce que consensus veut dire en effet, ce n'est pas l'accord des gens entre eux, mais l'accord du sens avec le sens : l'accord entre un régime sensible de présentation des choses et un mode d'interprétation de leur sens. (...) Le consensus dit qu'il n'y a qu'une seule réalité dont il faut épuiser les signes, qu'un seul espace, quitte à y retracer les frontières, qu'un seul temps, quitte à en multiplier les figures. En conséquence de quoi il ne nous demande que de consentir » (Rancière, 2005, p.8 et 10). L'écart entre le « régime sensible de présentation des choses » et le « mode d'interprétation de leur sens » est constitutif aussi bien de la politique que de la théorie. L'invocation du consensus abolit l'une et l'autre.

Le consensus a une fonction active : tuer le débat et, en même temps, soumettre ceux qui entrent dans le consensus sans trop y croire, au nom du « moins pire » ou du « faute de mieux ». Vladimir Jankélévitch (1957, p.184) disait déjà que « l'unanimité des concepts repose sur ce double présupposé optimiste et intellectualiste que l'accord *verbal* entraîne forcément l'accord *des pensées*, rendant presque toutes les discussions inutiles ; que l'accord des pensées détermine *ipso facto* celui *des volontés* ». Derrière ses prétentions démocratiques, le consensus affirme sa prétention hégémonique : puisque vous n'avez pas manifesté d'opposition (« qui ne dit mot consent »), cela signifie que vous acceptez tout, l'en-deçà et l'au-delà de l'accord. Vous n'avez donc plus rien à dire (« qui consent ne dit mot »).

Le consensus engendre alors une kyrielle de mésententes⁶⁵ dont il ne peut, par définition, reconnaître l'existence. En matière de pauvreté, par exemple, le pauvre (individu ou pays) ne peut que « prendre les mots des autres », et d'abord le mot de « pauvre » ; il accepte l'aide, et ne peut donc qu'accepter ce qui va avec (la morale – compassionnelle – ; la technique – ciblage, débusquage des simulateurs – etc.). L'affirmation de l'existence d'un consensus est *ipso facto* celle de la prévalence d'une *mutual gains approach* (une approche « gagnant-gagnant »). En contestant le consensus, aussi bien comme philosophie et comme méthode que dans son contenu, on se mettrait hors-jeu, sur tous les plans : sur le plan de l'éthique tout d'abord. Qui voudrait, en effet, semer la zizanie là où tous les participants affirment leur accord et le caractère rationnellement et subjectivement consenti des concessions qu'ils ont pu faire ? Sur le plan philosophique ensuite : qui oserait contester un consensus qui fait reposer sa légitimité sur un constant appel au droits de l'homme⁶⁶, où le droit et la morale ne font plus qu'un. Sur le plan de l'efficacité technique en troisième lieu : l'élaboration du consensus est peut-être coûteuse (en temps et en émoluments de consultants), mais l'éradication des conflits ultérieurs compense cela, et bien au-delà. Sur le plan de l'harmonie des rapports sociaux enfin : il n'y a plus, dans le consensus de perdants et de gagnants, de majorités triomphantes et de minorités aigries. Il n'y a plus que des gagnants, puisque les perdants éventuels ne peuvent qu'emprunter les mots des gagnants. Le consensus condamne la mésentente à l'enfouissement.

L'émergence des techniques de « consensus building » relève bien de l'enfermement dans « l'habacle de la servitude »⁶⁷, selon le mot de Max Weber. Cette servitude, comme toute bonne servitude, est volontaire. L'accord des volontés n'est pas seulement le produit de la servitude : il en est à la fois le présupposé, le moteur et le résultat. Il n'y a ni dominants ni dominés ; c'est le corps collectif

⁶⁵ Jacques Rancière (1995, p.14) différencie la mésentente du malentendu : « Là où la philosophie rencontre la poésie, la politique et la sagesse des négociants honnêtes, il lui faut prendre les mots des autres pour dire qu'elle dit tout autre chose. C'est en cela qu'il y a mésentente et pas seulement malentendu, relevant d'une simple explication de ce que dit la phrase de l'autre et que l'autre ne sait pas (...) Elle [la mésentente] concerne moins l'argumentation que l'argumentable, la présence ou l'absence d'un objet commun entre un X et un Y ». Cf. aussi le chapitre « Démocratie ou consensus » (p.133-165).

⁶⁶ Cf. à ce sujet : Blandine Destremau (2009).

⁶⁷ Dans le chapitre 9 (« Sociologie de la domination ») de *Economie et Société* (Weber, 2003, t.2 p.336) Weber qualifiait la bureaucratie d'« habacle de la servitude des temps futurs ».

conflictuel antérieur qui est soumis, le nouveau corps consensuel qui est libéré. Si, comme l'affirment les dictionnaires, consensus est synonyme d'accord, il faut prendre ce mot au sens musical. L'ensemble des accords se nomme harmonie.

Bibliographie

- Banuri T., (2008), *Translating Ideas into Action-Building a Global Consensus on Climate and Development*, Stockholm Environment Institute, January.
- Baudrillard J., (1991), *La guerre du Golfe n'a pas eu lieu*, Paris, Galilée.
- BID/PNUD/CEPAL/WB, (2003), *Political consensus building: The Brasilia International Conference on the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean*, Washington.
- Burton J.W., (1993), "Conflict Resolution as a political philosophy". In *Conflict Resolution Theory and Practice: Integration and Application*. Edited by Van der Merwe, H. and D. J.D. Sandole, (eds.), Manchester University Press.
- Collier P., (2000), *Consensus-building, knowledge and conditionality*, The World Bank, 01/04/2000, 30 p.
- Comte A., (1839), *Cours de philosophie positive*, Quarante-huitième leçon, Rouen Frères, Paris.
- Cooper Ramo J. (2004), *The Beijing Consensus*, ed. Foreign Policy Centre, London.
- Deacon B., (2007), *Global Social Policy and Governance*, Sage Publications.
- Destremau B., (2009), « Les droits sociaux à l'épreuve des droits humains : les limites de la solidarité internationale », in : Borgeaud-Garciandia N. et al. (eds) (2009), *Penser le politique en Amérique latine: La recreation des espaces et des formes du politique*, éditions Karthala.
- Doise W. et S. Moscovici (1992) : *Dissensions et consensus. Une théorie générale des décisions collective*, PUF.
- Durkheim E., (1967) [1893], *De la division du travail social*, Livre II, 8^{ème} édition PUF.
- Elster J., (1998), *Deliberative democracy*, Cambridge University Press.
- Ferenczi T., (1989), *Défense du consensus*, Flammarion.
- Ferrara A., (2005), "Remarks on the Habermas/Rawls Debate, A Critique of Habermas's Consensus Theory of Truth". In Rasmussen D. et J. Swindal (ed.): *Jurgen Habermas Four Volume Set*, Sage. Publications Ltd, tome 4.
- Gaffiot F., (1934), *Dictionnaire illustré latin-français* Ed. Hachette, Paris.

- Gauthier D., (1995), « La justice en tant que choix social » et « Est-il rationnel d'être juste », in Gauthier, D. et al., *Ethique et rationalité*, ed. Mardaga, 1995, p.73-96 et 97-122.
- Gauthier D. et S. Champeau (2000), *Morale et contrat: recherche sur les fondements de la morale*, ed Mardaga.
- Goldin I., Rogers H. et N. Stern. (2002), *A case for aid: building consensus for development assistance*. The World Bank, Washington, DC., USA. ISBN 9780821351628.
- Guilhaumou J., (2000), « De l'histoire des concepts à l'histoire linguistique des usages conceptuels », *Genèses* n°38, 2000/1, p. 105-118.
- Habermas J. (1975), *Théorie et pratique – Critique de la politique*, ed. Payot, Paris.
- Habermas J. et J. Rawls (1997), *Débat sur la justice politique*, trad. R. Rochlitz, Cerf, Paris.
- Jankelevitch V., (1957), *Le je- ne-sais-quoi et le presque-rien*, PUF, p.184, réédition Points/Seuil, 1981.
- Koselleck R., (1990) [1979], *Le futur passé. Contribution à la sémantique des temps historiques*. Paris, Éd. EHESS.
- Kremer-Marietti A., (1972), Introduction à : *Auguste Comte, La science sociale*. Paris : Éd. Gallimard. Collection Idées Nrf, n° 261.
- Kremer-Marietti A., (2007), *Auguste Comte et la science politique*, ed. l'Harmattan.
- Lair R., (2007), « Le consensus en psychologie sociale », in : *Validité et limites du consensus en éthique*, sous la direction de A. Létourneau et B. Leclerc, ed. L'Harmattan.
- Létourneau A. et B. Leclerc, (éds.), (2007), *Validité et limites du consensus en éthique*, ed. L'Harmattan.
- Marcil-Lacoste L., (1990), « Les enjeux égalitaires du consensus rationnel : Habermas et ses sources », *Laval théologique et philosophique*, 46, 3 (octobre).
- Martel P., (2007), « Le mot consensus : origine, sens et emplois dans la langue française », in : *Validité et limites du consensus en éthique*, sous la direction de Alain Létourneau et Bruno Leclerc, ed. L'Harmattan, p.19-29.
- Marx K., (1969) [1867], *Le Capital, critique de l'économie politique*, Ed. Sociales.
- McGann A., (2005), *The Problem of Consensus in Habermas and Rawls: Rethinking the Basis of Deliberative Democracy*, Paper prepared for the Annual Conference of the American Political Science Association, Washington, DC, September 1-4.
- Modgil S. et C. Modgil (1987) eds., *B.F. Skinner: Consensus And Controversy*, Routledge, Londres.
- Negri A., (1994), *Spinoza subversif – Variations (in)actuelles*, ed. Kimé.
- Rancière J., (2005), *Chroniques des temps consensuels*, ed. du Seuil.
- Rancière J., (1995), *La méésentente*, ed. Galilée, Paris.

- Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Rawls J., (1993), *Libéralisme politique*, trad. par C. Audard, P.U.F., Paris.
- Remer G., (2000), « Two models of deliberation : Oratory and Conversation in Ratifying the Convention », *Journal of Political Philosophy*, 8, p.39-64.
- Rey A., (1992), *Dictionnaire historique de la langue française*, ed. Le Robert.
- Serra N. et J. Stiglitz, (eds.), (2008), *The Washington consensus Reconsidered – Towards a new global governance*, Oxford University Press, mai.
- Skinner Q., (1978), *Foundations of modern Political thought*, Cambridge University Press.
- Skinner B.F., (1974) [1971], *Beyond freedom and dignity*, Knopf. N. York. (1971) Traduction française : *Par delà de la liberté et de la dignité*, Laffont. Paris.
- Somavia J. (2004), Préface à : *Les normes internationales du travail – un patrimoine pour l'avenir – Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, BIT, Genève.
- Spangler B. et H. Burgess, (2003), « The difference Between « Conflicts » and « Disputes » », in : *The conflict Resolution Information source*, CR-Info version IV, july.
- Spinoza B., (2005) [1677], *Traité politique*, traduction Charles Ramond, in Œuvres V, Epiméthée, PUF.
- Susskind L.E. et J. L. Cruikshank (2006), *Breaking Robert's Rules: The New Way to Run Your Meeting, Build Consensus, and Get Results*, Oxford University Press.
- Susskind, L. et P. Field, (1996), *Breaking Robert's Rules of Order*, The Free Press, (Winner of the Best Dispute Resolution Book of the Year Award 1997).
- Susskind L., S. McKearnan et J. Thomas-Larmer, (eds.), (1999), *The consensus building handbook – A comprehensive guide to reaching agreement*, Sage Publications, Thousand Oaks.
- Teunissen J.J. et A. Akkerman, (eds), (2004), *Diversity in development : reconsidering Washington consensus*, ed. du Forum on Debt and Development, Den Hague, dec., 197 p.
- The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank (2005), *Global Monitoring Report 2005: Millenium Development Goals: from consensus to Momentum*.
- Thierry P., (2001), « De la démocratie en Amérique. Oublier Tocqueville ? »
http://www.leforum.de/artman/publish/printer_164.shtm,
- Tine A., (2000), « Jürgen Habermas : entre pluralisme et consensus. La réinvention de la modernité ? » in : *Ethiopiennes. Revue négro-*

africaine de littérature et de philosophie, n° 64-65, 1er et 2eme semestre, pp. 194-215

Tocqueville A. de, (1992) [1835] , *De la démocratie en Amérique*, 13^{ème} édition, 1835, Livre I, 2^{ème} partie, réédition Gallimard.

United Nations Population Fund (UNFPA)(1999) *State of World population 1999- Six billion, a time for choices*, New York.

Urfalino Ph., (2005), « La délibération n'est pas une conversation – Délibération, décision collective et négociation », *Revue Négociations*, N°2, ed. de Boeck, Louvain, ed. électronique.

Van den Oever P., (2004), *La recherche du consensus dans la gestion des ressources naturelles*, Banque Mondiale, Avril.

Weber M., (2003) [1921], *Economie et société*, ed. Plon, Paris.

Williamson J., (1990),« What Washington means by Policy Reforms », in J.Williamson (ed.): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Institute for International Economics, Washington.

Williamson J. (1999), *What should the Bank think about the Washington consensus ?*, Paper prepared as a background the World Bank's Development Report 2000, Peterson Institute for International Economics, july.